

2020 年福建省研究生公共管理 案例大赛

案例名称：公益性拆迁中参与主体的利益博弈——以泉
州市泉港石化区安全控制区为例

案例作者：张楠、谢珊莉、蔡雪华

作者单位：华侨大学政治与公共管理学院

指导老师：陈永章

队长手机号：17865154029

目录

案例正文	1
摘要	1
ABSTRACT	2
1. 引言	3
2. 项目起源	3
2.1 现实敲响警钟	3
2.1.1 漳州重大安全事故	3
2.1.2 天津港重大安全事故	4
2.2 政府回应民声	5
2.3 中央定准基调	6
3. 项目纠纷	8
3.1 乡土人情重，此题何解？	8
3.2 补偿标准低，如何调整？	9
3.3 难继续生存，该靠谁帮？	10
4. 项目落地	10
4.1 对症下药得民心	10
4.2 乡土人情通民心	11
4.3 尊重习俗悦民心	12
4.4 宗族观念聚民心	12
4.5 破旧立新赢民心	12
5. 结束语	13
案例分析报告	14
一、理论基础及分析框架	14
二、不同博弈策略影响因素	15
1. 基层政府	15
2. 村民	16
三、利益主体的博弈路径	17
1. 基层政府与村民之间的博弈比较	17
2. 基层政府与村民之间博弈的具体路径	18

(1) 村民演化博弈分析:	18
(2) 政府演化博弈分析	19
四、博弈主体的地位和策略	20
1. 基层政府的优势地位和博弈策略	20
2. 村民的劣势地位和博弈策略	20
五、主体之间的博弈	21
1. 基层政府的博弈	21
2. 村民的博弈策略	23
六、研究结论和政策建议	24
1. 研究结论	24
(1) 需求因人而异	25
(2) 正视文化习俗	25
(3) 正面回应村民	25
2. 政策建议	25
(1) 制定人性化的拆迁模式	26
(2) 建立健全政府内外部的监督	26
(3) 健全社会保障体系和就业教育机制	26
结束语	26
参考文献	27
附录	29

案例正文

公益性拆迁中参与主体的利益博弈

——以泉州市泉港石化区安全控制区为例

摘要：厂村混杂是我国上世纪经济快速发展的遗留问题，当时发展的目光并没有关注城市合理规划。福建省于 2016 年 3 月 5 日向第十二届全国人民代表大会第四次会议提交整改泉港石化区的建议并得到明确批示，泉州市政府针对泉港工业园区的人民居住安全和生活质量展开调查和走访，提出妥善解决遗留问题的有效方案。本文通过博弈论的知识分析泉港石化区安全控制区规划中的两大核心主体之间的利益博弈，以及泉港石化区居民住宅公益性拆迁的独特成功经验。研究发现，基层政府与村民之间处于博弈的主阵地，一方限于上层政府文件，但具有一定的自主性，另一方则占据房屋的所有权，具有依赖性。为优化居民住宅公益性拆迁，可以通过调整不同博弈主体之间的利益矩阵，达到双方最优解，以及为我国的城镇化发展和公益性拆迁工作提供一定的借鉴。

关键词：厂村混杂；泉港石化区；博弈论；公益性拆迁

ABSTRACT

The intermixing of factories and villages is a legacy of the rapid economic development of our country in the last century. At that time, the development vision did not pay attention to rational urban planning. On March 5, 2016, Fujian Province submitted to the Fourth Session of the Twelfth National People's Congress a proposal for rectification of the Quangan Petrochemical Zone and received clear instructions. The Quanzhou Municipal Government has launched a response to the safety and quality of life of the people in Quangan Industrial Park. Investigate and visit, and propose effective solutions to properly solve the remaining problems. Through the knowledge of game theory, this paper analyzes the interest game between the two core subjects in the planning of the safety control zone in Quangan Petrochemical Zone, and the unique successful experience of residential demolition for public welfare in Quangan Petrochemical Zone. The study found that the primary game between the grassroots government and the villagers is that one party is limited to the upper-level government documents, but has a certain degree of autonomy, while the other party takes ownership of the house and is dependent. In order to optimize the demolition of residential houses for public welfare, it is possible to adjust the interest matrix between different game subjects to achieve the optimal solution of both parties, and to provide a certain reference for the development of urbanization and public welfare demolition in my country.

Keywords: mixed factory and village; Quangan petrochemical zone; game theory; public welfare demolition

1. 引言

泉州，一座东南沿海城市，曾经的辉煌静静的躺在唐宋时期的史册。作为海上丝绸之路的起点，两宋时期的经济重心南移加之阿拉伯国家和南海诸国的贸易量的增大，使得泉州的崛起成就历历在目。转眼间，一阵阵歌声传遍大江南北，春天的故事唱出了人们的心声，唱出了人们的幸福，唱出了中国的发展。紧随改革开放的步伐，福建省政府立志打造泉州临港重化工业，建设竞争力强的海峡西岸先进制造业基地，泉州这座城市成为全国七大石化重工业区之一，轻轻的唱着春天的故事续写她的辉煌篇章。

如今，国家和地方政府的大力支持，泉港石化区顺利引进众多大中型企业，为当地和国家经济发展做出突出贡献。但重工业的发展必然带来安全生产和环境污染的问题，厂村混杂的局面引起社会的广泛关注。泉州市政府积极组织这一问题的探讨并起草整改方案，实现厂村分离才能长治久安，充分满足泉港人民享受国家发展和美好生活的需要。

我国征地拆迁中存在着重重阻碍，但泉港石化区并未出现大的风波，效率之高是泉港居民真的积极配合还是泉港石化区的拆迁政策行之有效，这背后又隐藏着怎样的故事呢？

2. 项目起源

2.1 现实敲响警钟

2.1.1 漳州重大安全事故

2015年4月6日，福建漳州古龙PX项目工厂发生爆炸事故，由于33号腾龙芳烃装置和周边的常压渣油储罐发生泄漏着火，随即引发爆炸事故，造成2人重伤送往漳浦县医院救治，12人轻伤也随即就医。同时有3名PX项目腾龙芳烃企业的专职消防人员受到不同程度的外伤。爆炸现场四周一片狼藉，各种金属物和玻璃等物质的碎片。由于燃烧物质属于易燃易爆物，且无法用水扑灭，此次事故中共调用78辆消防车和救援车辆处置事故。福建消防总队调遣厦门、龙岩、泉州相关力量赶赴现场。福建省委书记尤权第一时间打电话给省政府分管领导和漳州市主要领导，苏树林省长也作出批示，要求省政府分管领导立即赶赴现场任总指挥，漳州市主要领导和消防总队领导任副总指挥，负责现场火情处置，并注意保护现场救援人员安全，要及时疏散周边人员，确保生命安全。



图 1 福建省漳州市古雷腾龙 PX 项目重大事故位置及现场

2.1.2 天津港重大安全事故

2015 年 8 月 12 日，天津滨海新区发生一起特别重大安全事故，位于天津市滨海新区天津港的瑞海公司危险品仓库发生火灾爆炸事故，第一次爆炸产生相当于 15 吨 TNT 炸药的能量，爆炸物为集装箱内的易燃易爆物品，高达十米的灰白色蘑菇云瞬间腾起，爆炸现场火焰四溅。在高温和燃烧的促生下诱发更猛烈地连续爆炸，产生的能量相当于 430 吨 TNT。强大的能力释放和冲击波对周边的企业和住宅区造严重破坏。甚至国家地震局发布消息称：“天津塘沽、滨海等地以及河北河间、肃宁、晋州等地均有震感。此次重大安全事故造成 165 人遇难，8 人失踪，798 人受伤，遇难人员包括公安现役消防人员、消防官兵、公安民警、事故企业与周边企业员工和居民，直接经济损失高达 68.66 亿元。

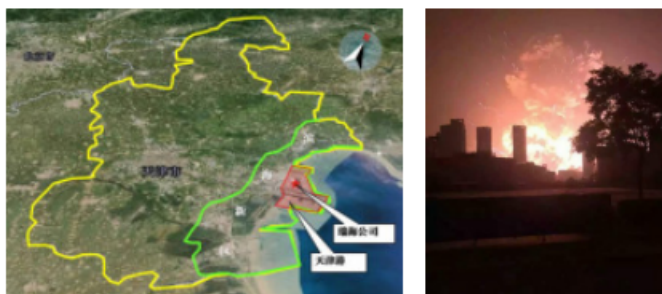


图 2 天津滨海新区瑞海公司重大事故位置及现场

2015 年 8 月 15 日，习近平总书记再次作出重要指示，天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故以及近期一些地方接二连三发生的重大安全生产事故，再次暴露出安全生产领域存在突出问题，面临形势严峻。血的教训极其深刻，必须牢牢记取。各级党委和政府要牢固树立安全发展理念，坚持人民利益至上，始终把安全生产放在首要位置，切实维护人民群众生命财产安全。这次事故引起国家高度重视，各地纷纷从此次事故中吸取教训，及时对辖区内进

行排查整改。

正是这血与火的教训，泉港石化区安全控制区的规划提上泉港区政府的事日程。

2.2 政府回应民声

泉港石化区作为较早的一批工业区，本身地理位置存在显著优势，即拥有深水港口又拥有周边石化区的控制边界和公共配套设施，能够发挥园区内的各种产业的分工和区域内要素资源配置的综合优势，依托现有龙头企业和福建炼化一体化等重大项目建设，促成上游带动中下游，中下游促进上游的良好态势。

但由于早期盲目追求经济发展和土地资源开发，出现大面积的厂村混杂的现象，为安全生产埋下诸多隐患和不利因素。工厂规模不断扩大，设备的日常维护和损耗不能有效的匹配，这不仅威胁着生产工人的生命安全，一旦发生意外就会大规模波及周边的居民，造成无辜群众蒙受损失。政府官员 A 讲道：“2015 年天津港爆炸事件中，案发当天的午夜时分，周边小区的居民由于房屋受损严重，窗户所有玻璃全部被震碎，窗户外面飘的都是窗帘。在距离爆炸地点一公里以内的老式建筑直接被摧毁掀翻，足以见得生产问题对周边民众的生命财产安全造成极大威胁。”

2015 年之后，随着泉港区委、区政府的自我检查和安全考量后积极做出整改。泉港石化区作为湄洲湾的重要片区，承担着十分重要的作用，为拉动经济增长和居民生活水平的快速提高做出重要贡献。随着经济社会不断发展和人民生活水平持续提高，泉港地区各项软硬件设施也在同步提升。周边村民的安全意识和法律意识有显著提升，2015 年发生两起重大安全生产事故给泉港地区的村民敲了警钟。自从泉港地区招商开发以来，不断有重化工业加入进行生产，所产生的有害气体、液体蔓延在四周。回看自己生活的环境是否真的安全，家里老人和小孩能不能健康幸福，成为广大村民热议的问题。甚至有想法的村民向当地政府提出意见，改善周边的生存环境。村民 A 说道：“有些企业白天正常生产、按环保标准排放废弃物，但是企业为了经营效益，通常通宵达旦的成产，就出现晚上不停工不停排放的问题。我们经常晚上能闻见刺鼻的气味，就不知道是不是偷偷排的，十分担心家里小孩的身体健康问题。”另一位村民 B 补充道：“其实我们想搬走，换一个相对好一点的環境，但是村里大家都认识，基本都是一个家族的在一起住，搬出去怕不适应，而且家里还有老人上下楼的也不方便，也就没搬走。但是村子里对化工厂意见挺大，搬走恐怕是唯一的办法了。”

随着现场讨论的深入，村民打开了话匣子。“拆迁很好啊，而且政策也很好，按照赔偿标准还是赔的可以的……可以住进楼房，换个环境……”，“拆迁了我

就可以拿着赔款好好生活了，我房子挺大的，应该可以赔不少钱，多出来的房子可以给女儿、儿子，多了还可以卖掉……拆迁对我们好处挺多的，孩子上学也方便。”坐在后排的两位村民开心地说道。

2.3 中央定准基调

2016年3月5日，第十二届全国人民代表大会第四次会议在北京召开。此次会议的重要建议中，第4730号建议尤为显眼，涉及的区域就是泉港石化区，关心的问题是该区域的安全生产问题，建议中指出：回看2015年两起重大安全生产事故，造成巨大的损失和惨痛的教训。泉港石化区的厂局布局存在类似的隐患亟待解决，从根本上保障该地区的居民幸福生活，企业安全生产。

2016年6月14日，中华人民共和国生态环境部对4730号建议做出答复。认可此建议所要求的对泉港石化区做出彻底整改和重新布局，保障周边居民的生命财产安全和有序生产。



图3 对十二届全国人大四次会议第4730号建议的答复

该文件一经发布，瞬间引发广泛讨论，泉港区政府也紧锣密鼓地布置拆迁工作，首当其冲的是地区规划和拆迁补偿细则的制定等工作。社会上提出整改泉港石化区的呼声越来越大，社会一番热议后。2016年11月，泉州市政府批复同意《泉港石化工业区安全控制区专项规划》，全面推进石化工业区周边的绿化隔离带建设，与居住区之间形成重要生态安全屏障，从根本上实现“厂村分离”，确保泉港长治久安。建设项目和项目流程规划如表1和图4所示。

表 1 泉港石化工业区基础设施建设项目表

项目名称	泉港石化工业区基础设施建设项目		
建设单位	泉州市泉港石化工业区建设发展有限公司		
建设地点(海域)	泉州市泉港石化工业园区 (东经 118° 4' 至 119° 01', 北纬 25° 03' 至 25° 15')		
建设依据	泉港发改审[2019]98号	主管部门	
建设性质	新建、改造	行业代码	E5872-管道工程建设 E4813-市政道路工程建筑 E5990-其他仓储业 L7221-园区管理服务
工程规模	对石化园区规划的安控区范围内民宅进行拆迁和土地平整,对园区道路绿化景观提升、建设基础设施配套工程。	总规模	安控区范围内民宅拆迁(拆迁民宅 8398 栋、拆迁建筑面积 345 万平方米);园区道路绿化景观提升工程全长约 24.3km;工业区公用管廊工程 42.957km;配套建设陆地港服务中心建筑面积 28260m ² 、仓储中心以及综合信息服务中心 98386m ² 。
总投资	150000 万元	环保投资	81 万元

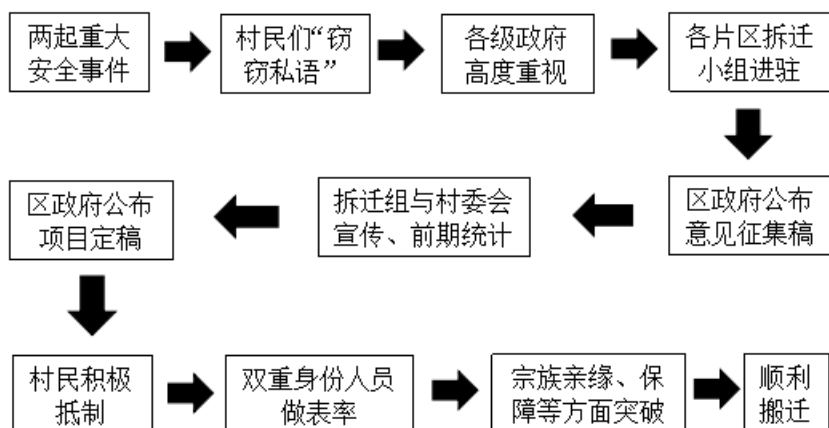


图 4 泉港石化区安全控制区项目流程图

2017年3月,市、区两级抽调干部1380多人,采取“成建制”模式成立安征迁领导小组,分7个片区成立指挥部、17个工作小组、65个工作小编队全面进驻拆迁一线,建立项目推进“四个一”协调机制、征迁干部“六包”责任制等一系列运作机制,全面铺开安征迁工作。项目由泉港区住房和城乡建设局和泉州市国土资源局泉港分局负责实施。项目实施部门委托南埔镇人民政府、界山镇人民政府、后龙镇人民政府、峰尾镇人民政府、山腰街道办事处、前黄镇人民政府涂岭镇人民政府,具体承担搬迁、补偿、安置工作。



图5 泉港石化区规划范围

截至到 2020 年 12 月，泉港石化园区征迁各片区拆迁进度达到 98%以上，拆迁完成情况比较乐观，拆迁协议签订完成率达到 99%以上。村委会工作人员说：“基本都能接受，最划算的是 11 年前建的单层的房子，这些房子没法住，这种赔的标准是 1.8 倍，这样一平方相当于 7000 多，这个政策更倾向于破房子的人，本身是想改善旧房子的人，不过其他一部分人也获利，有的人旧房子没拆，新房子也建了，也从中获利。”政府官员接着话茬说：“对啊，谁说不是，最愿意拆迁的是那些房子已经不住了，签下来存银行涨利息，这占比较大；还有房票套出来投资。”

3. 项目纠纷

3.1 乡土人情重，此题何解？

2017 年 3 月派遣七个片区的拆迁小组进驻各个片区，主要是在村委会的配合下共同展开相关的宣传和入户调查工作，提前给村民公布一下区委、区政府有关整体搬迁的工作指示，并进行详细的家户摸底、政策宣传的阶段。包括房屋进行编号，户口，面积，房屋结构等基本信息的采集登记。但是村民世代生活在村子里，对村子有着感情，同时宗族亲缘关系都稳定在村子内部，排斥拆迁搬到陌生的环境之中。由于村民的不理解遭到不同程度的抵制和反抗，七个片区整体工作前期较为缓慢。

第六片区拆迁小组成员说：“老百姓也不跟你来硬的，他们就是锁着门不让你进去宣传、测量、入户调查等。而且是商量好了，一个村里大多数都情绪比较大，不配合我们的工作，我们也能理解。我自己就是这个村子的人，大家也有跟我反映过。”

第六片区拆迁小组组长说“我们自然也不会去强硬地做工作，从他身边的亲戚朋友开始做工作，先说服意志力不强的村民，然后各个击破。这种方法还是非常行之有效的，我们直接扭转了前期举步维艰的局面。因为我们都是村子里的人，

住了几十年了，说句话还是多少管用。经过我们拆迁小组的工作人员和村委会的人员挨家挨户的敲门走访、宣传，村民们从表面上算是表示接受了拆迁的事。”

3.2 补偿标准低，如何调整？

2017年4月13日通过政府网站、新闻媒体、公众号、微博等平台发布泉州市泉港区人民政府关于《泉港石化工业区安全控制区项目房屋拆迁补偿安置实施方案》公开征求意见的通告，并展开为期一个月的意见收集和整理工作。文件明确了拆迁工作的各种具体事项和补偿标准：房屋拆迁范围涉及南埔、后龙、界山3个镇，17个行政村……



图6 泉港区政府借助新闻网站宣传政策

此消息一出如同晴空中的一个炸雷，立即规划内的七个片区“炸了锅”，很快村民之间无人不知，无人不晓。纷纷围住村支部大门，质问村主任。反对搬迁的村民向周围围观的村民喊道：“一定要说清楚，我们的房子住的好好的，一切相安无事，拆迁给这么少的钱让我们去哪里住？我们不走！”面对群众的众多质疑，拆迁指挥部的宣传小组和村委会也无法给出满意的答复，使得之前做的宣传工作功亏一篑。

村民直接喊起来：“哪有这么做事情的，说征迁就征迁了，我家里的老人小孩不需要花钱吗，看病住院需要花钱，孩子结婚需要房子，补偿条款讲得这么啰嗦，不是合适的价位我不愿意迁。”工作人员见状只能先安抚情绪激动的村民先回家，拆迁小组工作人员也很无奈。“大家情绪比较激动，先冷静下，我们都可以商量，有什么不懂的可以直接向我们反馈，我们会反映给区政府总指挥部那里，肯定会给大家一个满意的答复。大家先回家吧！”

大家都走后，村主任向我们诉苦道：“我们在村里很难做事情，因为征迁的事情，村民把气撒在我们村委会身上，质问我们是不是该为村民负责，那就帮我们多争取补偿款。我们村委会是要对村民负责，但是我们也归上级政府领导，领导说严格执行实施方案标准，我们必然会执行。就感觉两头要考虑有点难。”

2017年6月1日，泉港区政府第六次常务会研究通过《泉港石化工业区安全控制区项目房屋征迁补偿安置实施方案》，此方案标志着泉港拆迁七大片区的最终指导性文件的形成。广泛收集群众意见，将征迁补偿标准做出相应的提高。

随后，各个片区综合现存情况一致认为，必须挨家挨户的宣传该项政策，否则不会有下一步进展。于是各个片区由拆迁小组工作人员和村委会组成宣传队伍，形成屋内屋外两个阵地，屋内负责进入每个家庭发放宣传手册，现场答疑，收集意见；屋外负责挂横幅，写标语，广播宣传等。

然而整体搬迁的事情还是遥遥无期，棘手的问题一次次摆在拆迁小组的面前……

3.3 难继续生存，该靠谁帮？

拆迁规划范围内的村镇，依然生活着自食其力的村民，外出务工、种地、捕鱼、家庭手工业等生计是唯一的来源，拆迁的实施意味着将村民搬迁到城镇环境中生活，对于不能外出务工的村民将不再拥有生活收入来源，通过计算可得，若现有房屋面积足够购买满足居住的房屋，装修也成为一笔不小的数目，更何况家中5口人以上的家庭，这一问题的考量是为切实解决拆迁后的完善工作提出更高的要求。不情愿拆迁的村民很无奈地说“我们祖祖辈辈都在村子里，家中小孩上学，我与孩子娘外出打工，老人还吃着药，每年都是很大的开销，我们没有那么多钱去搬家，也没钱买房子。”村子的年长者对拆迁人员说：“我们搬走了容易，政府怎么保障我们的生活，我们在城里人生地不熟，不能打工，只会种地、捕鱼，这不是把我们逼上绝路吗？”

4. 项目落地

4.1 对症下药得民心

面对整体搬迁中的村民诉求，拆迁小组和村委会吸取前期与村民沟通不充分的教训，通过走村入户等多种渠道广泛征集村民意见并进行归纳整理。通过整理分析发现，村民主要存在抵制态度的原因有三个：一是征迁补偿标准问题，有的群众认为标准制定的不合理，比较低，不透明，在玩文字游戏；二是征迁之后我们还需要自己找地方，拿到房票或现金时间不清楚等关键信息均未明确；三是泉港地区房屋建筑结构较为特殊，存在半间房屋的情况，针对补偿问题村民不理解；

四是乡土情结重，尤其是老一辈在村子里生活了一辈子，住进小区谁都不认识，没有了家的感觉。

对此，区政府实行多项针对性的举措进行破解。

1. 在具体措施指定过程中，遵循区政府的指导文件不变的前提下，多次召开村民大会集体讨论征迁事宜，以确保片区内执行细则得到村民的广泛认可。同时，片区内配备区政府各单位专业人员，确保各项措施能够做到有理有据，合法公正，保证村民的利益得到有效合理地补偿。

2. 拆迁小组谙熟当地习俗，确保在尊重风土人情的基础上开展相关的征迁工作，针对家中结婚或者丧事适当延长搬迁限制时间。

3. 涉及村民住宅、地面附着物，以及村民祖坟，祠堂，寺庙等特殊建筑物，遵循指导文件并尊重村集体意见，可以采取多方协商的形式，村民自行解决或听从政府安排。

4. 全程与村民密切沟通，解答有关政策的疑惑或征迁过程中的变故，及时公布宣传有关的标准和工作进展，确保有关信息公开透明。

5. 具有公职人员和拆迁村民双重身份的人员为阵地，动员有关人员先行签协议进行征迁，发挥公职人员示范引领作用，寻找突破口，引导村民积极跟进。

4.2 乡土人情通民心

区政府在认真分析七大片区的特点时，发现很多公职人员具有双重身份，即拥有公职人员和拆迁对象两个身份。所以在泉港石化区安全控制区绩效考核文件中明确提出：凡是具有双重身份的工作人员，在征迁过程中出现阻拦征迁，不签协议、抵触执法等行为，将个人行为与所属单位绩效挂钩，不合格者将取消所属单位当年绩效。

征迁工作顺利进行首先是从双重身份的工作人员身上打开突破口，这些人员不仅是公职人员，最重要的是他们依然是所在村里的村民。通过他们做表率，做示范，推动持观望态度的村民去签协议同意征迁。另外拆迁小组和村委会采取突破“关键人物”思想的战略，通过这些人形成辐射带动，提高征迁工作效率。

先锋村拆迁小组工作成员 A 说“区政府采取这种方式，确保各片区内双重身份人员能够开个好头。这也无形的会影响到身边的亲戚朋友。我家里面总共六个弟兄，我在拆迁小组就职，肯定做家里的思想工作，一个都不能落下，我一个人就带动六个人签协议，村里面我们家是签协议最快的。”先锋村 1989 征迁过一次，现在是第二次征迁，长时间内村子里面具有稳定的内部关系，都有自己浓厚的家族亲缘关系，拆迁小组和村委会顺利从这些村民身上找到了“由点到面”的

破题方案。截至 2020 年年初，七大片区基本完成村民协议的签订工作和搬迁工作。

4.3 尊重习俗悦民心

福建作为一个沿海城市，之前祖祖辈辈靠打渔为生，现在生活条件显著提高，更多的年轻人选择进入大城市工作，但是祖上保留的传统依然延续至今，当地村民家家户户信奉妈祖，甚至村子里依然依靠打渔为生的村民们，每年出海前都会举行相应的祭祀仪式。拆迁小组与村委会正是利用这一点，将村民召集到妈祖像面前去签协议，购房摇号，讲究“妈祖作证，一切公开透明，一切自愿”，至于购房摇号就要看个人“手气”了。2019 年 年 日先锋村西龙、林头开始举行购房签约仪式，现场布置在妈祖庙旁，利用大家的信奉习俗开展活动，现场十分热闹、有条不紊。现场签约率达到 90%，这位 2020 年的攻坚扫尾工作奠定了良好的基础。

4.4 宗族观念聚民心

七大片区存在的一个共同特点就是祖祖辈辈生活在村里，村民之间也有着不可忽视的宗族亲缘关系，经过区政府、拆迁总指挥、房地产开发商、村民代表共同协商，允许村民进行团购活动。对区政府和拆迁总指挥来说，团购意味着整个村子以家族为搬迁单位，就极少出现钉子户的现象，省时省力，加快工作整体进度；对房地产开发商来说，村民的整体团购行为无疑减轻了宣传的支出，能够节省一大笔开支，同时团购的房屋数量比较大，即使价格优惠也可以赚取更多的利益；对村民来说，搬迁已经提上日程，各个宗族在团购之后依然可以住在同一个小区甚至同一栋楼，还能保持亲缘关系，不重点关注搬迁的位置。村民 A 说“大家要走一起走，还是邻居，走亲访友，串门都方便，亲缘关系不能断了。”这种团购活动增加了开发商的盈利，减少宣传广告费用，何乐而不为呢。“我们非常开心啊，参与区政府的拆迁政策，原本卖不出去的楼盘，现在抢手的很，还有团购模式，对我们开发商来说省时省力。”

同时，政府和开发商考虑到村民宗族的祖坟、祠堂等建筑物的需求，允许以宗族为单位购买住房或商品房改建为祠堂，祖坟则可以选择由政府统一安排并入公共墓地或由宗族自行购买私人墓地。以上举措无疑突破了村民的心理防线，将所有事情安排清楚，村民才能积极配合。

4.5 破旧立新赢民心

泉港地区作为重化工业区，经济的发展离不开各行各业的努力，人这一要素成为泉港区政府心头上的“一块肉”。我国其他地方拆迁过程中，通常给予被拆迁家庭现金的结算方式，这一方式存在一个问题就是人口流失，就会使被拆迁地

区拆迁之后 GDP 下降的情况发生。因此泉港地区采用房票和现金结算两种方式，为了鼓励大家选择房票的补偿方式，使用房票购房时最高每平方米给予 1810 元的奖励。同时区政府限制房票的使用范围仅限于泉港区。这一系列举措，即推动村民选择房票补偿，又留住了绝大多数村民留在本地区。另外，房票作为政府部门开具的凭证，以政府信用为背书，参与房产超市的房地产开发商均承认此凭证的有效性，能够有效的缓解政府的财政压力，同时救活本地的房地产市场。

最重要的是，从法律层面和制度层面保障被拆迁村民的后续的生活生产问题，完善村民的社会保障状况，解决存在的问题。同时，给予村民合理的过渡费和生活补偿费，政府有关单位积极开展再就业、再学习的服务，帮助村民掌握新的工作技能，让男女老少都可以在新居逐步适应，年幼者学有所教，中年人技有所施，年老者老有所养，共同步入新的美好生活。

5. 结束语

泉港石化区安全控制区项目从规划设计、征地拆迁到后期服务升级，前世与今生，背后是多方利益主体之间的博弈。七大片区抓住主要矛盾，对症下药，有效的破解项目纠纷，确保项目的顺利落地，利用各种资源保证村民的利益不受损害，实现利益最大化。但是整个过程中，区政府、拆迁小组、村委会、村民之间又纷纷存在哪些“得”与“失”，围绕着整体搬迁得利益是如何博弈的，以及如何有效推进公益性拆迁中的政府治理体系和治理能力现代化，值得我们进一步探索。

案例分析报告

公益性拆迁中参与主体的利益博弈

——以泉州市泉港石化区安全控制区为例

影响 21 世纪世界进程和改善世界面貌的两件事分别是美国高科技产业发展和中国城市化进程。城市化进程和工业化发展不断加快，征地和安全生产成为亟待解决的问题。拆迁中农民对于征地补偿的不满导致矛盾激化，利益是一切社会问题的根源^[1]。不同主体之间期望通过博弈能够获得更大的利益。征地冲突的本质是失地农民与地方政府之间的博弈互动并解决问题的过程^[2]。

征地冲突成为影响社会稳定的重要因素。学术界对征地拆迁冲突的研究越来越多，有的学者通过构建简单博弈模型寻求最优解，但忽视解决机制对冲突的影响^[3]。学者在简单博弈的基础上引入更多的因素模拟博弈过程，其中李放、黄俊辉认为被征地农民与地方政府之间存在的是结构博弈，在于政府制度的改进^[4]。更进一步的有程玉龙、柳瑞禹通过演化博弈论工具的分析，提出沟通和透明是协商的前提和正确的结果形式^[5]。谭术魁对土地征收冲突中博弈关系的研究较深入，认为不遵循法定程序征地，补偿与安置不合理，少数干部行为失范，征地纠纷与冲突处理不当等因素是造成整体冲突的主要原因^[6-7]。再有学者对拆迁过程中的博弈主体存在不同看法。慕良泽、赵勇从地方政府、村委会和农民视角进行研究^[8]。王培刚从五个主体视角研究各方参与主体的利益损失^[9]。尽管研究主体存在差异，但都包括基层政府和村民两个博弈方。针对公益性拆迁的研究中，张杰、庞骏、朱金华在研究旧城更新拆迁博弈中认为公益性拆迁行为，认为博弈规则的前提是实现公共利益，因此博弈的结果往往是双赢^[10]。

通过现有研究可以看出，实际中的政府和村民等主体不满足这种完全理性和完全信息的假设条件，农民往往倾向于非理性的选择和判断，处于相对弱势，但是自身对利益的追求和有限理性的决策是公益性拆迁中农民的普遍特点，政府则依靠信息的优势在博弈中占据主导地位。而在公益性拆迁过程中，泉港石化区安全控制区项目作为低成本、高配合的案例在福建省引起强烈反响。本文将泉港石化区安全控制区为例，运用演化博弈的方法分析在公益性拆迁中核心利益主体之间的互动。

一、理论基础及分析框架

博弈论是 1928 年由冯·诺伊曼提出的，最初作为经济学的应用数学理论，获得长足的发展一跃成为主力经济学最核心的内容。随着学科的不断融合，生物学与博弈论进行结合产生了演化博弈。

不同于以往的博弈研究，演化博弈论不认为认识完全理性的，现实生活中不存在完全理性的假设。演化博弈论引入时间的概念，强调动态的博弈过程。将博弈论的策略分析与动态演化过程分析相结合的一种方式^[14]。摒弃了传统博弈论中的完全理性的假设和信息的完全性。主要分析的是有限理性条件下不同主体之间如何在动态博弈过程中通过不断地学习选择自身的策略，从而实现最终的平衡，核心点是复制动态方程和演化稳定策略^[14]。通过分析出现的情况，找到博弈方的演化路径和稳定策略。

本小组通过实地调研泉港石化区安全控制区，分析其中存在的亮点和不足之处。本文对项目在基层政府（区政府、拆迁组、村委会）和失地村民之间的利益关系进行细致剖析，分析泉港石化区项目中存在的问题并总结其行之有效的经验，进而为拆迁征地工作提供有益的借鉴。其主体演化博弈关系如图 1 所示。

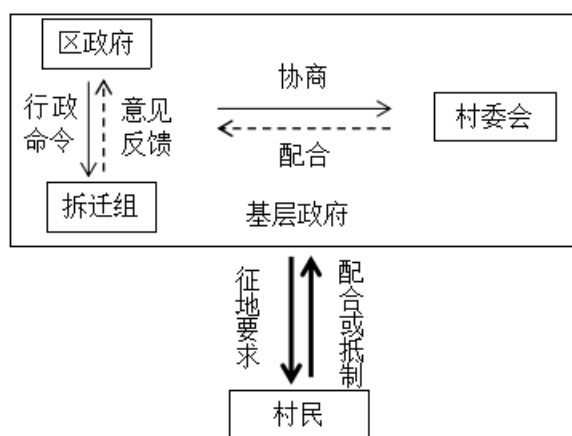


图 1 主体演化博弈关系

二、不同博弈策略影响因素

1. 基层政府

基层政府遵循着“经济人”的考量标准，政府官员在行政活动中存在追求自身利益的动机和愿望，在进行行为选择时会进行收益成本计算^[15]。泉港石化区安全控制区拆迁项目作为公益性拆迁工程，在政府官员眼中不失为一项利国利民利己的项目，能够有效的解决安全生产的潜在隐患，还能通过拆迁改善民生，更重

要的是能够拉动当地经济的增长，在个人任期内做出显著的政绩，获得民众的赞赏，为自己的升迁提交一份出色的成绩单。

(1) 彰显政府官员政绩。基层政府官员热衷于即可以增进公共利益又可以增加个人政绩的项目^[34]。当地的综合发展状况是考察官员政绩和晋升的重要标准，上级政府倾向于考察显性指标来判断下级政府的政绩^[35]。泉港石化区的拆迁工作能够有效的带动当地房地产等相关基础建设行业的发展，能够有效地刺激居民的消费和开发商的投资，政府官员必然极力推动拆迁工作的进程推动新农村和城市建设。

(2) 增加当地财政收支。我国不同层级政府之间实行分税制，地方政府面临着财政的压力，不仅需要向上级政府缴纳部分财政收入，还需要利用剩余部分满足当地的社会发展需要，而对于地方政府来说，财政收入的一大来源便是手中掌握的土地^[36]。泉港石化区借助拆迁腾空大量土地，并采纳房票的补偿方式，以政府信誉为依托，形成“政府——农户——房地产开发商”三者之间的闭环购房消费，既能有效的缓解财政压力，还能通过拆迁工程获得土地，刺激当地的经济发展，为财政收入注入更多的活力。

(3) 赢得好的声誉。泉港石化区周边存在着大量的重化工业和相关配套产业。在此次搬迁过程中，将村民从农耕中解放出来，加入当地的人力资源市场，改变当地的产业结构和劳动力分配模式，刺激当地经济发展，增加就业和居民收入，扩大城市规模，让所有民众充分享受当地发展成果。通过一系列相关措施改善当地政府在人们心中的印象，获得更好的声誉。

2. 村民

村民作为拆迁中的房屋拥有者，拥有与政府讨价还价的能力和资源优势。但是村民之间也存在异质性，分化出不同的群体，不同的原因产生不同的策略。泉港石化区拆迁项目中影响作用最大的是以下几方面：

(1) 拆迁补偿款金额。村民认为政府制定的拆迁补偿标准偏低，并没有达到最初对拆迁补偿的心理预期，特别是在与其他地区的比较中越发的感觉自己损失太多的利益。在走访中发现，村民更倾向于将泉港地区与厦门拆迁相比较，这种忽视地区实际发展状况的认知，无疑加重了心里的不平衡。

(2) 居住水平。泉港石化区通过近些年的发展，当地经济水平一改以前贫穷的阶段，村民通过外出工作或家中劳务，让自己的居住水平显著提升，家家户户基本都有楼房。低的为2层，高的为6、7层，但是拆迁政策规定的补偿标准不能让村民满足，补偿的房屋面积无法与之前相比。

(3) 家庭收支。作为拆迁户直接面对的问题，收支能否如从前恐怕未知，村民中很多年轻人外出工作，能够补贴家用，而老人小孩的日常开销无法自给自足，村民种植的作物，养的畜禽可以自家消费，甚至只需要缴纳水电费和村卫生清洁费。但入城意味着更多的花销，物业费、停车费等花销在村民看来依然是巨大的开支。

(4) 宗族亲缘。世代生活的乡村成为家的根，离开村子成为年长的人最无法接受的条件。村落之间以及村子内部都存在着复杂的乡村场域的关系网，如果外力强行割裂关系网便会产生冲突。

(5) 心理作用。陌生的环境意味着从新开始，村民因为拆迁搬到新的环境中，不仅要适应城镇的居住环境，还要适应城镇陌生的人文环境。这种心理因素会对不同年龄段的人产生不同的影响作用，对青少年来说，能够打开视野，激发自己拼搏的斗志和理想；对中年人来说，城市的快节奏对家庭、工作都会形成更大的压力；对老年人来说，难以融入到城镇的生活中，存在莫大的距离感和陌生感，形成更加严重的心理问题。

三、利益主体的博弈路径

1. 基层政府与村民之间的博弈比较

在基层政府与村民的博弈中，村民的策略是接受或拒绝，相应的基层政府的策略为协商征地和强制征地。在泉港石化区项目中，基层政府作为政策的制定者和补偿款的发放者，首选的是与村民协商征地，希望一切相安无事。村民会根据制定的拆迁补偿协议做出反应，一是接受，则拆迁在协商中顺利完成；二是拒绝以获得更多的利益，则基层政府仍然会选择协商，若政府接受则会给予额外的补偿，但是实地走访调研发现泉港石化区的拆迁项目中允许存在测量误差可以增加房屋面积正向误差，但政府认为村民要求不合理便采取强制征地完成目标不给予该正向误差；村民相应的则会选择接受，意味着接受政府的定价，承受拒绝带来的损失；若村民仍然不满意选择拒绝协商拒绝征地，政府坚持强硬政策强制拆迁，也会为之付出额外的成本，比如政府声誉的下降，上级政府批评，更多的资源浪费。

上述博弈分析遵循以下几个假设：村民和基层组织都是有限理性，并不能做出完美的决策，而且策略会在不断的变化；拆迁补偿协议严格按照国家规定和泉港地区实际发展情况制定，不会刻意侵犯村民的利益或造成政府的损失；村民选择拒绝以及政府部门采取强制征地会造成额外的成本，且随着策略对抗性成本不

断增加。

2. 基层政府与村民之间博弈的具体路径

表 1 演化博弈中基层政府和村民的收益矩阵

项目		基层政府	
		协商征地 (y)	强制征地 (1-y)
村民	接受 (x)	r_1, r_2	$r_1, r_2 - b_1$
	拒绝 (1-x)	$r_1 - a_1, r_2 - b_2$	$r_1 - a_2, r_2 - b_3$

表 1 中, r_1 表示在当前既定的补偿标准中村民可获得的利益; r_2 表示基层政府在拆迁中可以获得利益; b_1 表示村民选择接受策略, 基层政府选择强制征迁付出的成本; a_1 表示村民选择拒绝策略且基层政府选择协商征地策略时, 村民付出的成本; b_2 表示村民选择拒绝策略且基层政府选择协商征地策略时, 基层政府付出的成本; a_2 表示村民选择拒绝策略且基层政府选择强制征地策略时, 村民付出的成本; b_3 表示村民选择拒绝策略且基层政府选择强制征地时, 基层政府付出的成本; x 表示村民选择接受策略的比例; $1-x$ 表示村民选择拒绝策略的比例; y 表示基层政府选择协商征地的比例; $1-y$ 表示基层政府选择强制征地策略的比例。

(1) 村民演化博弈分析:

村民选择接受策略的期望收益为 $u_x = y \times r_1 + (1-y) \times r_1$

村民选择拒绝策略的期望收益为 $u_{1-x} = y \times (r_1 - a_1) + (1-y) \times (r_1 - a_2)$

村民的平均收益为 $\bar{u}_x = x \times u_x + (1-x) \times u_{1-x}$

村民选择接受策略的复制动态方程为: $F(x) = \frac{dx}{dt} = x(1-x)[a_2 + (a_1 - a_2)y]$

当 $F(x) = \frac{dx}{dt} = 0$ 时, 存在 $x_1^* = 0$ 、 $x_2^* = 1$ 、 $y^* = -\frac{a_2}{a_1 - a_2}$ 三个解, 演化博弈过程

达到稳定状态。

当 $a_1 > 0$ 时, 有稳定状态 $x^* = 0$ 、 $x^* = 1$ 。有 $F'(0) > 0$ 、 $F'(1) < 0$, 则 $x^* = 1$ 为演化稳定策略, 意味着当村民选择拒绝策略要付出成本但没有额外收益, 村民更倾向于选择接受策略。

当 $a_1 = 0$ 时, $y = y^* = 1$ 存在 $F(x) = 0$ 恒成立, 存在所有 x 均为稳定状态解,

说明村民选择接受和拒绝策略的期望收益相同。

若 $y \neq y^*$, 令 $F(x) = 0$, 求得 $x_1^* = 0$ 、 $x_2^* = 1$ 为稳定状态。

当 $y > y^*$ 时, $F'(0) < 0, F'(1) > 0$, 求得 $x_1^* = 0$ 为演化稳定策略, 说明村民判断政府态度较软, 从而倾向选择拒绝策略, 企图换取更多的利益。

当 $y < y^*$ 时, $F'(0) > 0, F'(1) < 0$, 求得 $x_2^* = 1$ 为演化稳定策略, 说明村民认为损失 b_1 不能接受, 倾向于选择接受策略。

(2) 政府演化博弈分析

基层政府选择协商征地策略的期望收益为 $u_y = r_2 - b_2(1-x)$

基层政府选择强制征地策略的期望收益为 $u_{1-y} = r_2 - b_3 + x(b_3 - b_1)$

基层政府的平均收益为 $\bar{u}_y = y \times u_y + (1-y)u_{1-y}$

基层政府选择协商征地的复制动态方程为：

$$F(y) = \frac{dy}{dt} = y(1-y)[(b_3 - b_2) - (b_3 - b_2 - b_1)x]$$

当 $F(y) = \frac{dy}{dt} = 0$ 时, 存在 $y_1^* = 0$ 、 $y_2^* = 1$ 、 $x^* = \frac{b_3 - b_2}{b_3 - b_2 - b_1}$ 三个解, 演化博弈过程达到稳定状态。

当 $b_3 > b_2$ 时, 有稳定状态解 $y_1^* = 0$ 、 $y_2^* = 1$ 。有 $F'(0) > 0$ 、 $F'(1) < 0$, 则 $y_2^* = 1$ 为演化稳定策略。说明政府强制拆迁成本过高, 造成村民怨声载道, 甚至会出现严重闹事事件发生, 并承担着上级的批评, 因此政府倾向于选择协商拆迁策略。

当 $x = x^*$ 时, 求得 $F(y) = 0$ 恒成立, 则存在所有 y 均为稳定状态解, 说明基层政府选择协商或是强制拆迁策略的期望收益相同。

若 $x \neq x^*$, 令 $F(y) = 0$, 求得 $y_1^* = 0$ 、 $y_2^* = 1$ 为稳定状态。

当 $x < x^*$ 时, $F'(0) > 0$ 、 $F'(1) < 0$, 则 $y_2^* = 0$ 为演化稳定策略, 说明基层政府认为村民配合政府工作而选择协商拆迁。

当 $x > x^*$ 时, $F'(0) < 0$ 、 $F'(1) > 0$, 则 $y_1^* = 0$ 为演化稳定策略, 说明基层政府

认为村民存在不合理获利心理而选择强制拆迁。

当 $b_3 < b_2$ 时, 有稳定状态解 $y_1^* = 0$ 、 $y_2^* = 1$ 。有 $F'(0) < 0$ 、 $F'(1) > 0$, 则 $y_1^* = 0$ 为演化稳定策略。说明政府强制拆迁成本小于带来的收益, 可以快速完成拆迁任务, 而村民的反馈并不会对政府产生太大影响。

当 $x = x^*$ 时, 求得 $F'(y) = 0$ 恒成立, 则存在所有 y 均为稳定状态解, 说明基层政府选择协商或是强制拆迁策略的期望收益相同。

若 $x \neq x^*$, 令 $F(y) = 0$, 求得 $y_1^* = 0$ 、 $y_2^* = 1$ 为稳定状态。

当 $x < x^*$ 时, $F'(0) < 0$ 、 $F'(1) > 0$, 则 $y_1^* = 0$ 为演化稳定策略, 说明基层政府判断村民策略选择基础上倾向于协商拆迁。

当 $x > x^*$ 时, $F'(0) > 0$ 、 $F'(1) < 0$, 则 $y_2^* = 1$ 为演化稳定策略, 说明基层政府在村民倾向于选择接受而选择协商拆迁。

四、博弈主体的地位和策略

1. 基层政府的优势地位和博弈策略

在拆迁过程中, 政府部门往往是处于优势地位, 其原因包括以下几个方面。首先, 政府出于公共利益的目的进行拆迁, 合法合规, 村民的坚决反抗成为不合法的行为, 在法律层面上, 基层政府占据显著优势。其次, 基层政府参与补偿标准的制定和修改, 在收集群众意见之后, 拥有信息的主导权。泉港区政府通过为期 1 个月的意见收集, 了解村民的基本需求之后及时的调整策略。并且, 泉港地区污染严重, 村民内部就有搬走的呼声, 政府利用这一点适当的采取拖延战术。再次, 基层政府利用辖区内双重身份的工作人员, 即有效的确保政策的开头引领作用, 又能有效的做群众的思想工作。最后, 基层政府偏向于采取协商的方式解决与村民之间的冲突, 如不能有效的谈判解决, 则采取强征政策。泉港地区七个片区的挣钱过程中, 通过多次召开村民会议共同协商探讨征迁问题、安置问题以及补偿问题。有效的化解了矛盾。因此, 泉港区基层政府采取的博弈策略是“协商”和“强征”两种策略。

2. 村民的劣势地位和博弈策略

农民在泉港石化区的拆迁中处于劣势地位, 其原因包括以下几个方面。首先,

农民依赖于土地，生活来源和生存保障均来源于土地，拆迁后的安置问题其本质也是补偿的问题是农民关注的焦点问题。泉港地区村民存在大量渔民，靠出海捕鱼为生，拆迁之后意味着失去了捕鱼的生计条件，也就意味着家庭失去了收入的来源。其次，拆迁中补偿标准的制定往往是政府部门拟定，存在非市场化特征，不能很好的照顾到失地农民的生存问题。泉港地区的拆迁中，有不少村民家中可居住面积 200 平方米，但是家中 7-9 口人之多，经过拆迁之后人均可居住面积 70 平方米计算，拆迁补偿款全然不够购买一套商品房满足 9 口之家的居住问题，更何况家中并没有富余的钱购再置办一套房屋。再次，村民面对偏低的补偿标准，采取上访、静坐、示威游行、暴力抗争等参与方式维护自身的利益，但是最终结果往往是不欢而散或被强硬按压，最终利益甚至会出现损失。最后，村民具有从众心理和模仿行为，这些心理因素也导致村民处于劣势地位，如果方法有效大家全都模仿，如果无效大家全都避开。这种博弈策略的不确定性，为基层政府的博弈无形的增加了获胜的可能。显然，泉港石化区安全控制区的村民选择“接受”或“拒绝”两种策略。

五、主体之间的博弈

在博弈的过程中，村民的选择只有接受或拒绝，而基层政府相对应地采取协商征地和强制征地两种手段，但最终结果都是完成征迁任务。基层政府作为地方治理者，为维护自身声誉及减少无谓的损失，通常在政策制定时征求村民的意见，并且采取协商的方式。相应的，村民则会利用协商的机会表达诉求，为自身谋求更多的利益。一旦补偿标准无法满足基本需求时，村民便会选择拒绝的策略，通过反抗的形式期望更高的补偿标准，政府也只得采取强硬的手段。不管是村民还是基层政府，若采取拒绝和强制的手段时，都会对自身造成较大损失。

1. 基层政府的博弈

作为博弈的参与者，策略的制定不仅依赖自身的思考，还受到对方策略选择和环境的影响。在泉港石化区安全控制区项目中，村民在政策意见征集中的表态、信访和多方途径的意见反馈等制度化形式，或者采取标语、示威等非制度化的形式，都会对基层政府的策略选择产生影响。在外部环境方面，基层政府部门面临着来自上级的压力，绩效的考核和村民的抵抗。一方面，需要做出政绩表明工作能力期望得到晋升；另一方面，希望村民配合，承受着来自村民的维稳的压力。在资源利用方面，基层政府拥有较多的经济资源、组织资源和社会网络关系，但作为基层人员，特别是泉港区拆迁小组具有双重身份的人员，无疑面临着巨大的

宗族亲缘关系，人情问题，面子问题等隐形条件的约束。陷于乡俗社会中的基层政府，并不能简单的采取某一种或多种策略，而是选择策略的组合以完成拆迁任务。

第一，局。泉港区政府利用村民之间的嫌隙和诸多心理作用，提前布局整个拆迁项目。基层政府在拆迁项目的开始，通过入户调查，户口甄别等工作，列出片区内存在的反抗拆迁的势力，针对存在的灰色势力和组织者进行严厉打击，并依法对有犯罪前科或参与赌博的村民进行教育，孤立少数鼓动闹事的村民，团结大多数村民，实现对片区内村民的分解和局势的整体把控。泉港区政府从2017年3月19日入驻各个片区以来，详细的开展调查收集资料的工作，帮助村子内部拆迁后居住困难的村民妥善安排居住问题及后续的保障问题，赢得了绝大多数村民的认可和接受。针对违法突建行为及时进行劝阻，避免不了解政策的村民承受更多的损失，并在各个路口设卡检查运输建设房屋的材料，做到从源头切断突击建设。泉港地区存在其特殊性，渔民往往觉着陆路上不通，改走水路，从莆田地区购买材料用渔船运到泉港，费尽心思地加盖房屋，但最终也还是不能得到补偿。

第二，利。泉港区政府在制定拆迁补偿标准时，充分借鉴其他地区的拆迁案例，分析其中政府与村民之间的微妙关系，并考虑泉港石化区的平均房价，包括一手房、二手房、商品房、保障性住房，制定满足村民基本需求的补偿标准。在基本补偿款之外，额外奖励第一阶段签约或使用房票购房的村民。在规定动迁期限内签订协议，腾空房屋经验收合格的，按认定手续有效房屋建筑面积给予400元/㎡奖励，人均不足8000元的按人均8000元计发。先签约、先腾空的民众除享受各项优惠政策及奖励金外，还可享受优先购房的好处。选购好位置、好楼层、好朝向的住宅房屋，一是升值空间大，二是孩子就学、出行购物等方便；好路段、好区位的店面利益差别更是明显。村民往往不愿搬迁的根本原因是因为补偿标准无法达到心理预期，主要诉求是利益而非其他的东西。因此通过政策方面的引导，有效的实现“花钱买平安”的效果，基层政府非常愿意施行这一办法，更何况钱不是自己支付，减轻了拆迁时面临的阻力和维稳的压力。泉港区政府将其他拆迁案例中村民的“大闹多拿，小闹少拿”的要求转变为拆迁奖励，充分利用村民的攀比心理和从众心理，借助利益诱惑推动拆迁工作的完成，有效的避免出现村民发生群体抵抗的发生。

第三，情。泉港石化区规划内拆迁的七大片区，政府人员里面绝大多数来自本土，存在乡土社会的差序格局，“以自己为中心，像石子一般投入水中，和别人所联系成的社会关系不像团体中的分子一般大家立在一个平面上的，而是像

水的波纹一样，一圈圈推出去，愈推愈远，也愈推愈薄”^[24]。一方面给他们带来独特的优势和无法取代的社会网络关系，包括家人、亲戚、同学、朋友等各种关系；另一方面，乡土观念成为处理这一问题的指导原则，遵循村内的“人情面子”、“邻里乡亲”和“不走极端原则”的原则^[25]。在拆迁过程中，面对村民的不理解，不认可和不配合，拆迁小组和村委会往往安排与该村民人际关系最近的工作人员去做思想工作，充分利用好亲情、友情、乡情这一资源，劝说村民配合政府的工作，以达到化干戈为玉帛的局面。

第四，势。在拆迁博弈中，基层政府部门往往占据优势地位，不管是信息资源方面还是执行力方面。一方面，泉港石化区存在众多的重工业，环境受到破坏，包括近几年的安全生产问题发生，使得村民内心渴望搬迁。从这一点来说，村民显然处于劣势地位，基层政府占据主动权。村里的其他村民搬进新家，新环境，而强硬派的攀比心理很容易起作用，就会自己动摇；另一方面，泉港石化区政府针对少数的强硬派，通过展示政府的权力、暴力优势，达到威慑强硬村民地效果，使其放弃拒绝拆迁。各个片区配备一定的警察、城管、律师等专业力量，对整个拆迁工作起到很好的保护作用。使村民明白其中的利害关系，也就积极配合政府地拆迁工作。在南埔拆迁过程中，曾发生政府人员和村民地冲突，在区政府高度重视下，依法严惩组织闹事地人员，无形之中形成对其他片区的震慑作用。

2. 村民的博弈策略

在有关拆迁的研究中，多数学者假定村民始终处于劣势地位，但事实并非如此。拆迁工作发生在乡村场域中，村民可以利用其中的力量选择自己的策略为自己谋取更多的利益。

第一，策。拆迁工作必然完成这是不争的事实，许多村民并不会采取强硬的对抗策略使自己陷于不利的境地。泉港石化区由于多年重工业地发展，周边的环境受到不同程度的破坏，村民在内心渴望能够搬迁到安全舒适的环境中，因此接受政府的拆迁安排，不仅能够享受奖励的政策还能优先入驻新的房屋。但是大多数村民对拆迁之前的加盖能够获利心知肚明，因此充分利用现有资源使利益最大化成为第一想法。有的村民详细了解过政策，2011年5月18日——2017年1月1日之间加盖的房屋只补偿材料费，超过2017年1月1日的房屋不参与补偿，通过计算后觉着不划算，便不再进行突击违建行为。但是有的村民会通过突击盖房、种青苗作物、打井、迁移户口、结婚生子等。通过采取韧武器这种柔软又坚实的武器，采取非对抗性抵制的方式与政府博弈，期望获取更多的利益^[26]。

第二，势。通过拆迁脱贫了很多地区，我国大多数民众都希望通过拆迁能够获取更多的利益，并非真正的抵抗。村民借势与政府博弈，在村内部场域，村民

会组织大多数反对或中立人员加入对抗的队伍，拒绝基层政府人员入户调查，房屋测量，意见收集，政策宣传以及其他工作，期望拖延政府的工作，甚至会通过自媒体的方式发布有关拆迁不公平的待遇，表达自己拆迁之后失去生计，一家老小难以生存，获得社会上的关注和声援。在村外部场域，村民会组织社会人员等势力，开展示威游行，围堵办公地点，向更高的政府单位上访的行为，从而形成对基层政府的压力，为自身加码。

第三，缠。村民中依然有不少人认为“大闹大解决，小闹小解决”，这依然是各方共知的治理逻辑^[26]。但是我国法治建设的完善，村民并没有很好的理解和认识到这一点，依然采取“缠”的方式。泉港石化区公益性拆迁中，南埔镇的村民会采取社会上常见的方式，组织年长的老人与政府部门对抗，因为对拆迁补偿的不满，霸占工作人员的食堂，将工作人员的餐食一扫而光，持续多日，所幸并未继续扩大，基层政府也采取无视的态度与之对抗，最终霸占食堂的大爷大妈不欢而散。

第四，力。村民往往选择依据家庭和个人所拥有的资源展开博弈。通过摆出自己的态度和意见，如果能够得到满意的答复便相安无事，若不能得到满足，通常会引发较为冲动的行为。当协商的环境被打破时，政府为完成征迁的目标，采取强制拆迁的行为，村民则会组织起来对抗政府的强拆，认为政府是在利用权力欺压村民，将反抗包装成为正义的行为。泉港石化区拆迁中，发生一起政府人员和村民的肢体接触事件，并无造成严重的损失，但这也是村民表达激愤情绪的一种方式。

六、研究结论和政策建议

1. 研究结论

通过对泉港石化区安全控制区具体案例的分析，基层政府与村民作为博弈过程中的两大核心主体。在农村征地拆迁过程中基层政府与村民之间发生的种种行为，都是双方为维护各自利益的体现。在这其中，政府与村民之间的行为既有互动又有冲突，双方是动态博弈的过程，最终趋向最优解实现利益最大化。

当基层政府明确村民拒绝拆迁的代价时，村民将比较代价与预期政府妥协给予的增额部分。村民若认为代价不至于以抵消增额时，会倾向于选择拒绝拆迁，与基层政府展开拖延战术。但泉港区公益性拆迁中政府部门一直向村民释放“政府拖得起”的信号，普通村民便会改变战术选择接受拆迁并领取目前的补偿款和奖励。而剩下的强硬的村民会重新计算拒绝的成本和收益，从而选择退出博弈或

选择威逼基层政府要求增加赔偿增额。但实际并非如此，强硬钉子户会被基层政府施加由软到硬，由协商征迁到强制拆迁的措施，最终会承受所有的损失接受拆迁条件。从政府角度来说，协商拆迁的成本必然小于强制拆迁，因此首选与村民协商解决问题。但遇到村民不配合会实施鼓励引诱的软方式解决，不断地变化“攻坚”策略，以完成拆迁目的。政府的种种行为基于上层政府的绩效压力，若时间紧迫则会提前采取强硬对策；若时间宽裕，基层政府并不想付出太大的代价。

(1) 需求因人而异

基层政府释放拆迁信号后，村民会根据政策判断自己的得失和利益，若基本可以满足需求，村民不会拒绝拆迁；若村民最基本的生产生活不能继续，势必会采取相应的策略要求政府弥补这部分损失。在泉港区拆迁中存在着有一部分特殊的家庭，这类特殊家庭存在以下几个特征：（1）异地建房；（2）宅基地手续不完整；（3）家中人口数多；（4）多女户、二女户、独女户家庭。上述家庭类型在拆迁中被“一刀切”排除在正常补偿之外，造成村民合理合法的利益受损。由于政策执行过于死板，忽视了村民之间需求的差异，将原生有序环境再次打破造成村民的无谓损失。村民并不期望通过拆迁获得大量的补贴，更多是希望基层政府能够根据村民需求之间差异制定灵活的政策，真正地实现全体村民利益的帕累托最优，照顾到所有村民的合理需求。因此，泉港区拆迁项目中村民最基本的需求是生活能够继续，生产不会中断，拆迁中基层政府若难以保证这一点，必然会引起村民的强烈反对，基层政府也会为此付出额外的成本。

(2) 正视文化习俗

当地宗族亲缘关系浓厚，以及传统习俗较多，在拆迁中安抚好村民是重中之重，能够让村民从心里接受拆迁的影响。使村民能够在拆迁中获得应有的照顾和尊重。泉港区政府拆迁中充分利用当地文化习俗，在妈祖庙前开展购房摇号活动，村民乐在其中，拉近了村民与基层政府之间的距离，这成为推动拆迁安抚民众的有效措施。

(3) 正面回应村民

对于拆迁政策的不理解和心里的隔阂是造成拆迁难的一大障碍，造成村民不理睬政府，政府不回应民声的窘迫局面。泉港区政府要求每位工作人员熟知政策内涵和条款，及时解答村民的所有疑问和诉求，让村民拆的放心，拆的安心，拆的顺心。这一要求极大的减轻后续拆迁工作的阻力，也是基层政府治理能力的体现。

2. 政策建议

(1) 制定人性化拆迁模式

在征地拆迁过程中，政府与村民之间的矛盾是不可避免的，这也是阻碍征地拆迁进展的原因之一，而这种矛盾进一步演化，就会变成社会冲突，不利于社会和谐稳定，有时候也会违背了政府征地拆迁的初衷。因此，实行人性化的征地拆迁可以缓解矛盾升级，减弱矛盾发生的可能性。针对拆迁中存在的特殊问题做出及时的调整，才能真的造福人民。打造一支人性化、便民化、服务化的拆迁队伍。

(2) 建立健全政府内外部的监督

政府监督包括外界和内部监督，二者相辅相成。要加强征地拆迁过程中政府的内部监督，完善横向和纵向监督体系。成立专门的监督征地拆迁人员的监督机构，各地区成立单独的监督小组。此外，可以通过媒体、社会舆论以及最重要的参与对象当地被拆迁农民，要赋予农民有效的监督权、参与权，保证拆迁工作公平、公正、透明、公开，不能损害农民的利益。

(3) 健全社会保障体系和就业教育机制

由于城乡发展的差距，城市和农村居民的社会保障有一定的差距。农村养老保险的覆盖概率以及养老保险金额与城镇居民还有很大的差距，因此，被拆迁的农村居民应该被纳入城镇居民养老保险体系中，地方政府应该给予被拆迁的农村居民一定的保障。着力解决后续的就业和教育问题，使村民能够稳定的转入城镇化的生活中。

结束语

泉港石化区安全控制区项目作为拆迁中成功案例，在项目受阻时，泉港区政府在村委会的配合下有效解决村民的问题，切实保障每一位村民的利益。这表现出基层政府治理能力和治理水平的大幅提升，对其他地区的拆迁工作提供有益的借鉴。但是，其中制度与实际不能完美的融合，以及如何做好后续的保障工作等问题留给我们很大的思考空间。

参考文献

- [1]朱力. 中国社会风险解析——群体性事件的社会冲突性质[J]. 学海, 2009(01): 69-78.
- [2]李红波, 谭术魁, 游和远. 当代中国土地冲突问题及其根源探究[J]. 天府新论, 2006 (06):60-63.
- [3]李红波. 征地过程中土地权益分配博弈关系研究——基于土地冲突视角[M]. 北京:中国大地出版社, 2008: 114-133.
- [4]李放, 黄俊辉. 理性选择制度主义视角下被征地农民与地方政府的结构博弈分析[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2013, 12(02):137-142.
- [5]程玉龙, 柳瑞禹. 土地征收中农民与地方政府的利益博弈分析[J]. 资源开发与市场, 2016, 32(02):196-202.
- [6]谭术魁, 涂姗. 征地冲突中利益相关者的博弈分析——以地方政府与失地农民为例[J]. 中国土地科学, 2009, 23(11):27-31+37.
- [7]谭术魁, 齐睿. 中国征地冲突博弈模型的构建与分析[J]. 中国土地科学, 2010, 24(03):25-29+59.
- [8]慕良泽, 赵勇. 利益博弈:土地征收中多元主体的行为逻辑研究——基于文献梳理及其反思[J]. 地方治理研究, 2020(01):31-42+79.
- [9]王培刚. 当前农地征用中的利益主体博弈路径分析[J]. 农业经济问题, 2007(10):34-40+111.
- [10]张杰, 庞骏, 朱金华. 旧城更新拆迁博弈中的帕累托最优悖论解析[J]. 规划师, 2008(09):84-88.
- [11]王纯阳. 基于复制动态进化博弈的旅游资源可持续利用研究[J]. 资源开发与市场, 2015, 31(10):1235-1241+1280.
- [12]李旭升, 陈鑫, 石朝锋. 基于进化博弈的生态建筑项目开发商群体行为研究[J]. 资源开发与市场, 2013, 29(12):1254-1256+1283.
- [13]陈振明. 非市场缺陷的政治经济学分析——公共选择和政策分析学者的政府失败论[J]. 中国社会科学, 1998(06):3-5.
- [14]丁煌. 公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示[J]. 南京社会科学, 2000(03):44-49.
- [15]乔坤元. 我国官员晋升锦标赛机制:理论与证据[J]. 经济科学, 2013(01):88-98.
- [16]周飞舟. 大兴土木:土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010(03):77-89.

- [17]费孝通. 乡土中国[M]. 上海人民出版社:2011.
- [18] 陈柏峰. 熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究[J]. 社会, 2011, 31(01):223-241.
- [19]折晓叶. 合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”[J]. 社会学研究, 2008(03):1-28+243.
- [20]邵燕, 朱力. 闹访困局的成因与破解路径——基于 95 个闹访案例的研究[J]. 观察与思考, 2017(05):81-87.

附录

采访提纲——拆迁总指挥部、拆迁小组版

1. 项目的缘由是什么？
2. 拆迁项目文件什么时候下发？
2. 文件下发后在有关片区怎样做的宣传工作及效果怎样？
3. 在文件公示期间收到哪写疑问和意见？
4. 政府部门在拆迁前就拆迁工作在片区内召开多少次有关会议？
5. 是否向群众宣传拆迁的具体细则？
6. 政策公示之后每个片区的突击建设等违规事情发生状况如何？
7. 针对违规事件，政府部门是否有应对措施？
8. 是否声明其中的利害关系？
9. 政府工作人员有多少具有“双重身份”既是政府工作人员又是拆迁户？
10. 拆迁过程中遇到过哪些障碍？
11. 是否有上访、静坐、示威游行、群体集聚等事件？
12. 面对障碍是如何化解的？
13. 村民是否存在拉关系找门路的情况？
14. 拆迁的具体过程是如何进行的？
15. 对于房票的使用情况是怎样的？
16. 政府部门对于拆迁后的村民是如何安抚的？
17. 村民配合程度如何？
18. 搬迁后的村民生活、生产、社会保障等问题是否有保障？
19. 政府部门在拆迁后是否做过满意度调查？
20. 总体的拆迁工作进展状况如何？
21. 存在哪些特殊事件？

采访提纲——村民版

基本家庭情况：

1. 个人基本信息
2. 家庭户口数
3. 家庭老人人数、子女人数
4. 就业人数
5. 家庭收入主要来源
6. 家庭月收入
7. 拆迁前后每月消费对比
8. 是否参加社会保障

拆迁状况分析：

1. 拆迁前后的居住面积
2. 拆迁后公共服务配套程度
3. 上学、工作、就医、外出便捷程度
4. 拆迁前后居住环境对比

拆迁满意度：

1. 拆迁意见征集时是否参加讨论，
2. 是否提出意见或疑问，渠道是什么
2. 与拆迁政策承诺的预期水平相比，您认为实际情况如何
3. 补偿金额是否满意
4. 与亲戚相比，您认为自己的拆迁安置状况如何
5. 与朋友相比，您认为自己的拆迁安置状况如何
6. 与亲戚、朋友之外的村居，您认为自己的拆迁安置状况如何
7. 与其他片区居民相比，您认为自己的拆迁安置状况如何
8. 对拆迁补偿安置的整体满意度
9. 目前存在哪方面家庭困难，

参与行为：

1. 是否对拆迁存在质疑
2. 是否进行过上访、静坐、示威游行、拉横幅、写标语、突击建设等对抗行为
3. 是否与基层政府进行过协商谈判
4. 是否与村支部进行过协商谈判